

社会資本整備におけるメディエーションの活用についての一提案

はつとり つかさ まつもと みき*
服部 司*、松本 美紀*

1. はじめに

国土交通省所管の社会資本整備においては、住民参加制度が導入されてきている。この制度で、構想段階から住民参加の機会が確保され、検討プロセスの透明性や公平性を高めるよう努めている。現在では、この制度に基づいた社会的合意の形成を促す事例や経験が蓄積されてきている。

一方で、そうした場合でも利害対立が生じ、事業が長期化する場合もある。計画検討は、計画内容、進め方において、利害関係者の意見を適切に反映しながら進める必要があるが、実務上の課題も多いため、合意形成の手法や技術の改善が求められている。

そこで、本研究では、住民参加実務における技術的な課題解決に資することを目的としている。具体的には、通常の住民参加プロセスで実施されるコミュニケーション手法（説明会など）では利害関係者間でコミュニケーションが成立しなくなった状況において、議論が再開され、次のステップに進めるような合意点を見つけるための具体的手法として「メディエーション」の活用を提案し、その適用可能性について検討した。

2. メディエーション

本研究で提案するメディエーションを「対立点が発生した場合や予見された場合において、事業主体や各利害関係者から中立的な立場にある第三者（以下、メディエーターとする）が対話や解決案の作成を支援し、対立点を解消する方法」と定義する。

わが国の社会資本整備にメディエーションを適用するにあたり、表-1のような6つのステップを提案する。それぞれのステップで重要視されるのが、メディエーターの活用方法であり、具体的には、彼ら

の中立性の確保、ステークホルダーの事前把握、責任の所在等についてまとめている。

表-1 メディエーションの6つのステップ

| 段階 | 内容 |
|-----------|--|
| 1. 招集 | <ul style="list-style-type: none"> ・メディエーションを実施するにあたり、紛争アセスメントを実施した中立的第三者の推薦などによって参加者を選定する。 ・招集者が利害関係者を交えた予備会合の場を設置する。 ・予備会合の場で、メディエーションを行うことの手承を得、参加者を決定。必要な予算、財源についても確定する。 |
| 2. 責任の明確化 | <ul style="list-style-type: none"> ・議論に関与する者の役割等を決定する。 ・メディエーター等の役割の明確化、日程調整等を行う運営委員会（利害関係者、行政など各分野の代表者からなる）の形成、傍聴についてのルール、議題、スケジュール、規約等を定める。 |
| 3. 審議 | <ul style="list-style-type: none"> ・メディエーターが中心となり議論を運営する。 ・具体的には、互恵的（Win-Win）解決策を生み出すことを支援する、責任を持った発言とアイデアを発想することを分離する、部会を創設し専門家のアドバイスを求める、必要に応じて議題・規約を修正するといった方針に沿って進める。 ・原則公開とするが、非公開の代表者会議を開いても良い。 |
| 4. 共同事実確認 | <ul style="list-style-type: none"> ・科学的な予測や評価結果が、当事者に都合のいい結果として利用されないよう、共同事実確認を行う。 ・メディエーターが推薦した技術者・専門家について参加者の同意を得る。同意しない参加者は新たな専門家を提案しなければならないなどのルールを用いる。 ・参加者全員の合意に基づき、技術者・専門家を特定し、その技術者・専門家も議論に参加して、科学的に解決されるべき課題を整理する。 ・技術者・専門家が中心になって調査、検討を行い、結果を共有する。 |
| 5. 決定 | <ul style="list-style-type: none"> ・最終的に全員一致の同意（unanimity）が得られることが理想である。 ・同意しない利害関係者に粘り強く交渉し、同意に導く可能性を探る必要があるが、大部分の参加者が同意する形で決着せざるを得ないこともあり得る。 ・決定事項については、参加者による単一文書手続きをとることが望ましい。 |
| 6. 合意の実現 | <ul style="list-style-type: none"> ・合意案が作成されたら、各代表者は自らの集団に批准を求める。 ・メディエーターは代表者とその背後の集団とのやりとりにも関係し、反対がある場合は説得を支援する。 ・行政機関は合意内容に基づき事業計画や政策を立案し策定する。合意条件の中に再交渉を始めるためのルールも盛り込む。 |

メディエーションは米国で研究開発された方法論であり、当室による、手法確立にあたっては、他の文化圏における問題解決や調整の方法を検討し、一連のパッケージとして体系化してきた。

メディエーションでは、事業の規模、受益者や影響範囲の規模、利害対立の大きさ・深刻さなど、個々の事業の特性に応じてそのプロセスを設計する。

紛争アセスメントの結果をもとに、メディエーションの目的や成果といった位置づけ、主催者、会議の進行役、事務局、関係主体の役割等、プロセス（全体の枠組み）を設計する。

特に、利害対立が激しい事業においては、メディ

エーターの中立性を十分に確保できるよう設計することが必要である。

利害対立が軽微な場合は、メディエーターの中立性を一定程度確保しつつ既存のパブリック・インボルブメントの仕組みを活用することも可能である。メディエーションを実施するにあたり、メディエーション結果の取扱いについては、行政に決定権があることを、利害関係者他で広く確認しておく必要がある。メディエーションの合意は、一般には法的な意味での決定ではないものの、行政がメディエーションの解決案と異なる意思決定を行う場合には、その理由が具体的に説明可能でなければならない。

3. メディエーター

メディエーションの特徴は、中立的第三者であるメディエーターの存在といえる。メディエーターは、メディエーションに参加する利害関係者の信頼を得て、公平・公正な立場でメディエーションを運営し、利害調整を行い、解決案の作成を支援するなど、中立的な第三者として重要な役割を担うため、高度な技術が求められる。

この役割を担うために、社会資本整備の紛争解決におけるメディエーターは、中立性の他、信頼性、専門性、実効性の要件を満たすことが重要とされている。メディエーターは、一般的にこのような要件を満たす個人が相応しいが、わが国では、現時点において、このような個人を確保することが困難な場合が多い。

米国では、メディエーターの活躍が高く評価され、その存在も一般に知られている。一方、わが国の社会資本整備においては、そのようなメディエーター自身やメディエーターの組織が明確に存在しているわけではない。

仮に、学識経験者がメディエーターと同様の立場（第三者）として介入したとしても、そのプロセスは、前述したような6つのステップである米国におけるメディエーションのように確立されたものではなく、その学識経験者がメディエーターとして機能しているかどうかは定かではない。彼らのどのような言動が紛争解決まで導いたのか、その詳細な手段が不明なのである。

現在まで、わが国で展開されてきた紛争解決手法

や技術は、紛争や対立が顕在化してから意識的に用いられるのではなく、むしろ、手法を知らなくても日常からの住民との直接的な話し合いの中で無意識に行われることで、結果的に紛争の予防や回避に役立っていたのではないだろうか。

4. 過去事例の検討

メディエーションの技術が現場においてどの程度認識されているかについて過去の紛争解決事例（現在継続中を含む）から検討した。

(1) メディエーション実施の必要条件

わが国の社会資本整備における紛争解決の現場で、メディエーションの技術に対する認識や実施状況を把握することを目的とし、現場担当者に事例を基にアンケート調査を行った。

調査に先立ち、紛争解決手法の要件を図-1のように5つに分類し、メディエーションを進めるための必要条件を以下のように定義した。

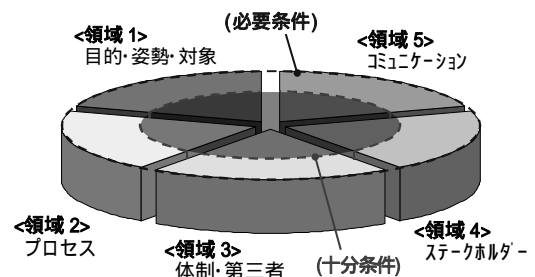


図-1 紛争解決手法の要件の捉え方（概念）

領域1：目的・姿勢・対象に関わる手法の要件

メディエーションでは、社会資本整備の計画策定や事業執行において住民と話し合うことや調整することが業務の責務として認識されていることが前提となる。その上で、行政と住民が強調し、互恵的な解決を模索しようとする姿勢や意思を持つことも前提となる。更には、計画策定過程に行政以外の者が介入することへの許容性や、調整のための時間的・内容的な余地が用意される必要がある。

領域2：プロセスに関わる手法の要件

対立や紛争状態に至った経緯を考慮すると、事前準備無く調整することは極めて難しい。そのため、話し合いや調整のプロセス上の位置づけ、紛争解決の対象、解決結果の扱い、解決の可能性を予め明確化する必要がある。

領域3：第三者・体制に関わる手法の要件

メディエーションでは、多人数に関わる議論を円滑に進行し、各ステークホルダーが同意できる上、k年を見いだせる高い技術力を備えた第三者の介在が欠かせない。

また、第三者の位置づけや行動に偏りや恣意性が生じれば、第三者への不信や不満が生じ、円滑な議事進行が困難になる。このため、第三者の中立性を担保することが非常に重要な要件となる。

領域4：ステークホルダーに関わる手法の要件

メディエーションで紛争解決するためには、話し合いの場にすべての重要なステークホルダー（紛争に関わる当事者）が参加し、各者の利害が調整されることが必須となる。

このため、話し合いに先立って調査を実施し、ステークホルダーの全体像を把握、話し合いの場に重要なすべてのステークホルダーが参加できるようにすべきである。

領域5：コミュニケーションに関わる手法の要件

紛争解決に向けた調整は、第三者の支援を通じたステークホルダー間のコミュニケーションで成り立つ。このため円滑なコミュニケーションを支える基礎的な情報の提供、基本的な対話技術や場の用意が必要である。

また、前向きな話し合いのためには、ステークホルダー同士が一定の信頼感を持つことが不可欠である。このため、信頼関係構築のための日頃からの関係づくり等も重要な条件となると考えられる。

(2)認識の状況

メディエーションを進めるための必要条件を基に、それらの要件が社会資本整備の現場においてどの程度認識されているかアンケート調査を行った。

調査は、現場で紛争解決に携わる職員を対象としている。調査方法はWebアンケートとし、その内容は前述した、要件に関する質問57項目で構成している。

調査の結果、全国の21の事業担当者から回答が得られた。事業分野の内訳は、道路10、河川6、ダム4、港湾1であった。また、そのうち、住民との話し合いに第三者的人物が関与した事例は12事例であった。

認識率別の要件数の分布を図-2に示す。

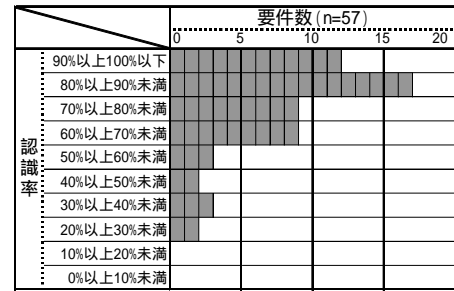


図-2 認識率別の要件数分布結果

* 認識率 = 要件を認識していた事業数 / 回答のあった事業数

これによると、57の要件のうち、29の要件が認識率80%以上を示しており、メディエーションを進めるための必要条件の半分は、その重要性が認識されている状況であることが理解できる。

しかしながら、認識が低い要件もあり、特に第三者の中立性確保や、重要なすべてのステークホルダーが話し合いに参加することについては、認識があまりないということがわかった（表-2参照）

表-2 認識の低かった要件（認識率50%未満の要件）

| 領域 | 要件 |
|--------------|--|
| 領域2 プロセス | (ステークホルダーグループに属する人で参加していない人の)結果への同意 |
| 領域3 第三者・体制 | 同意にもとづく(第三者の)選出 |
| | (第三者の)中立的行動原則の明確化 |
| | (第三者との)手続報酬型の契約 事務局の中立性 |
| 領域4 ステークホルダー | ステークホルダーの網羅性 (参加に応じない人への)参加促進にむけた尽力 |

また、要件について実際に事例を通して行っているのか、その実施率を調査した。結果、重要なすべてのステークホルダーが話し合いに参加することや、多様なコミュニケーション機会の提供の必要性に関する認識が低く、さらに実施もされていないことが判明した（表-3参照）

表-3 実施率の低かった要件（認識率80%未満の要件）

| 領域 | 要件 |
|---------------|----------------------------|
| 領域4 ステークホルダー | ステークホルダーの(全容の)把握 |
| | 参加者の適切な選出(重要な全ステークホルダーの選定) |
| | 参加すべき人(重要な全ステークホルダー)の参加 |
| 領域5 コミュニケーション | 多様なコミュニケーションの機会(の提供) |

5. おわりに

本稿では、紛争解決にメディエーションを提案しているが、その技法の認識や実施状況は意識的に成されているものではないことがわかった。当面は、現場で認識が不足している要件などの具体的原因を探り、更なる課題を検討していく次第である。